



## YETENEĞİ ÇEKEBİLMEK

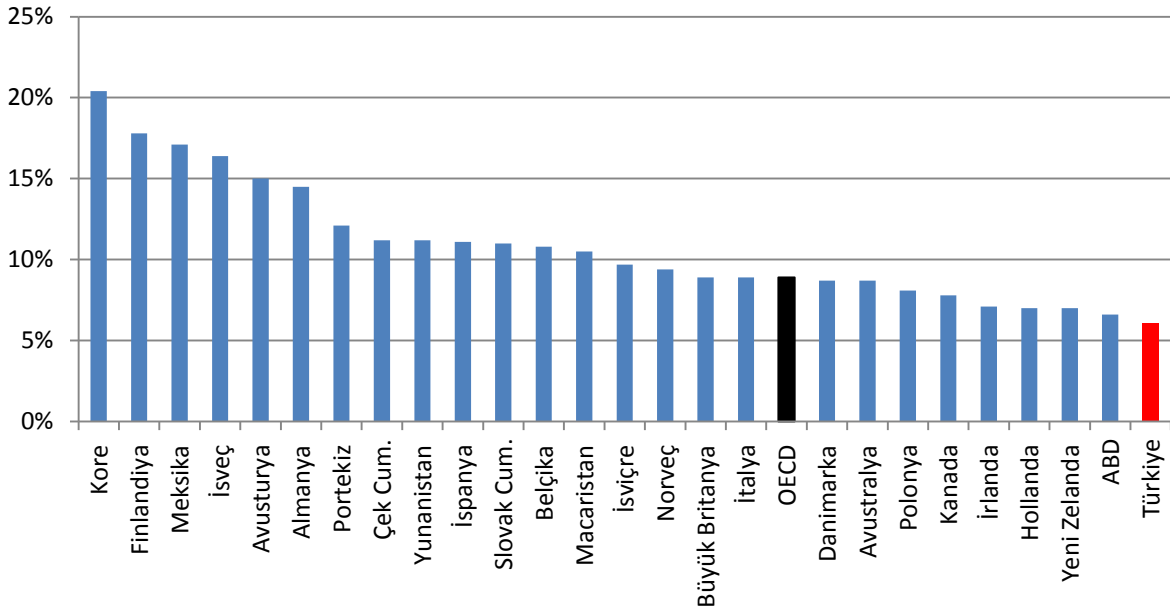
### Türkiye için Yenilikçilik Odaklı bir Göç Politikası

Ülkemizde göç ile ilgili konuların gündeme gelmesi genellikle Yunanistan'a geçmeye çalışırken Ege Denizinde teknesi batan "kaçak göçmen"lerin dramı veya dizilerimizde rol alan Alman aktris Wilma Elles'in oturma iznini kaybetmesi gibi çarpıcı konular çerçevesinde olmaktadır. Buna karşılık Türkiye'nin verimlilik odaklı bir ekonomiden yenilikçilik odaklı bir ekonomiye dönüşmesinin önündeki en önemli bağlayıcı kısıtlarından biri olan nitelikli işgücü ve yeni girişim eksikliği konusundaki tartışmalarda göç konusu geri planda kalmaktadır. 2012 yılı sanayi ihracatımızda yüksek teknoloji ürünlerin payı yüzde 1,8, hizmetler ihracatımızda ise bilişim sektörünün payı yüzde 1,6'dır. Hâlbuki Türkiye'nin 2023 yılında orta gelirli ülkeler grubundan çıkıp yüksek gelirli bir ülke haline gelebilmesi ancak daha sofistike ürün ve hizmetler üretmesi ile mümkün olacaktır. Bu sebeple yüksek teknoloji alanlarında yurtdışından nitelikli çalışan ve girişimcileri çekmek, ekonomimizin niteliksel dönüşümünün bir parçası olarak ele alınmalıdır.

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1248/Ali+Sokmen>

Dünya Ekonomi Forumunun bu yılki Küresel Rekabetçilik Endeksinde firmalara yapılan ankete göre işgücünün yeterli seviyede eğitime sahip olmaması vergi oranlarından sonra Türkiye'nin iş ortamındaki en büyük ikincisidir.<sup>2</sup> Türkiye 2011 yılında OECD ülkeleri arasında 25-34 yaş arasındaki nüfusta üniversite mezunu oranında sonuncu sıradadır.<sup>3</sup> Eğitim seviyesinin düşüklüğüne ek olarak eğitimin niteliği ve yüksek teknoloji sektörlerinin ihtiyaçlarına uygunluğu da son derece yetersizdir. Üniversite mezunları arasında mühendislik ve bilgisayar dallarından mezun olanların oranı Türkiye'de yüzde 6,1 ile OECD içindeki en düşük seviyededir. OECD genelinde bu oran ortalama yüzde 8,9 olup, en yüksek olduğu Güney Kore'de yüzde 20,4 seviyesindedir (Bkz. Şekil 1).

**Şekil 1: OECD Ülkelerinde 2011 Yılında Üniversitelerin Bilgisayar ve Mühendislik Programlarından Mezun Olanların Sayıları ve Toplam Mezun Sayısına Oranı**



Kaynak: OECD, TEPAV Hesaplamaları

Türkiye'nin nitelikli işgücü sorunu, kısa ve uzun vadeli çözüm stratejileri gerektirmektedir. Eğitim politikalarının ileri teknoloji sektörlerinin ihtiyaçlarına göre ve kalite odaklı olarak yeniden tasarlanması bu sorunun uzun vadede ideal çözümüdür. Fakat eğitim sistemindeki reformların sonuçlarının alınması kimi zaman onlarca seneye yayılabildiği için insan kaynağı sorununa kısa vadeli bir çözümün de üretilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda yurtdışından gelebilecek nitelikli göçmenlerin işgücü eksikliği çekilen yüksek teknoloji alanlarında istihdam edilmesi, kısa vadeli bir çözüm olarak görülebilir.

<sup>2</sup> World Economic Forum, 2013 "The Global Competitiveness Report 2013-2014"

<sup>3</sup> OECD İstatistik Veritabanı, <http://stats.oecd.org> Erişim Tarihi 8 Ocak 2014

Avrupa'ya çalışma amaçlı göç vermeye başladığı 1960'lı yıllardan beri Türkiye ilk defa 2010'lu yılların başında verdiği daha fazla (kayıtlı) göç alan bir ülke konumuna gelmiştir.<sup>4</sup> Türkiye'ye göç edenler arasında Türk kökenli Avrupa ülkesi vatandaşlarına ilaveten Orta Doğu, Orta Asya ve Doğu Avrupa'dan gelenler ağırlıktadır. Ekonomik amaçlara ek olarak öğrenim amacıyla da çok sayıda yabancı Türkiye'yi tercih etmektedir. Ağırlıklı olarak Azerbaycan, Türkmenistan ve KKTC gibi Türkiye'ye coğrafi veya kültürel yakınlığı olan ülkelerden gelen bu öğrenciler, Türkiye'nin kalifiye göçmen açığını kapatmak için bir fırsat olabilir (Bkz. Tablo 1). Doğru göç politikaları uygulanarak zaten var olan bu göç akımlarının niteliği ve niceliği arttırılabilirse Türkiye çevresindeki coğrafya için bir yetenek çekim merkezi olabilir. Bu potansiyele karşın Türkiye, 44'üncü sırada olduğu Küresel Rekabetçilik Endeksinin dışarıya beyin göçünü ölçen "Yeteneği ülkede tutma kapasitesi" alt kırılımında 78'inci, dışarıdan gelen beyin göçünü ölçen "Yetenek çekebilme kapasitesi" alt kırılımında ise 89'uncu sıradadır.

Bu göstergeler, göç politikalarında değişiklikler yapılması gerektiğinin altını çizmektedir. Bu notta Türkiye'nin göç politikalarının mevcut durumu ekonomik göç odaklı olarak ele alınmakta, bazı yabancı ülkelerdeki politika ve uygulamalar incelenmekte ve yenilikçi bir ekonominin ihtiyaçlarına cevap verecek bir göç politikası için öneriler getirilmektedir.

**Tablo 1: Uyruklarına göre 2012-2013 Döneminde Türkiye'de Okuyan Yabancı Öğrenci Sayısı**

Ülke	Öğrenci Sayısı
Azerbaycan	7379
Türkmenistan	6136
KKTC	4221
Almanya	1822
Yunanistan	1704
İran	1690
Afganistan	1679
Bulgaristan	1263
Suriye Arap Cumhuriyeti	962
Kazakistan	922
<b>Üniversiteler Toplamı</b>	<b>43251</b>

Kaynak: ÖSYM

<sup>4</sup> 2010-2015 Net göç oranı, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division's World Population Prospects: the 2012 Revision.

## Mevcut Durum

2013 yılında Türkiye tarihinde ilk defa göçmenlik ve koruma konularını tek bir kanun altında birleştiren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kabul edilmiştir. Kanun, mültecilikten çalışma iznine kadar çok sayıda alanı bir araya getirmektedir. Kanun'da önceki düzenlemelere göre yabancı işgücü çalıştırmada bazı olumlu yenilikler de bulunmaktadır.<sup>5</sup> Örneğin, belli meslek dallarının yabancılara kapanmasına son verilmiş, çalışma izinlerinin milliyet ve etnik kökenden bağımsız olarak, kurulacak bir Göç Politikaları Kurulunun belirlediği kriterlerle verilmesinin önü açılmıştır.<sup>6</sup>

Her ne kadar bazı olumlu yönler içerse de Kanun, kalifiye yabancı işgücüne yönelik herhangi bir madde içermemektedir. Özel sektörlerde çalışacak yabancılara dair kriterlerin belirlenmesi, Göç Politikaları Kuruluna bırakılmıştır. İçişleri Bakanının başkanlığında ve on ayrı bakanlığın müsteşarlıkları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü katılımıyla düzenli olarak toplanacak olan bu kurul 2013 sonu itibarıyla henüz faaliyete geçmemiştir. Buna ek olarak kanunda yabancı akademisyenlerin çalışma izinlerine dair bir madde bulunmamakta ve Türkiye'deki üniversitelerden mezun olan yabancı öğrencilerin iş piyasasına girmeleri kısa süreli çalışma iznine bağlanmaktadır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, ülkemizin göç politikalarının genel çerçevesini belirlerken 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, yabancıların çalışma izni alma koşul ve süreçlerini belirtmektedir. Bu Kanun'a göre bir yabancı Türkiye'de istihdam edilebilmesi için çeşitli koşulların sağlanmış olması gerekmektedir. Bu koşullar sırasıyla:

- İzin isteyen şirketin ödenmiş sermayesinin en az 100.000 TL veya brüt satışlarının en az 800.000 TL veya son yıl ihracat tutarının en az 250.000 ABD Doları olması
- Yabancı çalışanların branşlarına göre asgari ücretin en az 2 ila 6,5 katı maaş alacak olması
- Çalıştırılan her bir yabancı için beş Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı istihdam edilmesidir

Büyük şirketlerin karşılaması görece daha kolay olan bu koşulları bilişim alanında yaygın olan yeni girişimlerin (startup) sağlaması çok zordur. Her ne kadar ileri teknoloji gerektiren işlerde veya aynı vasıflarda Türk uzmanın bulunmadığı hallerde Çalışma Genel Müdürlüğü'nün onayına bağlı olarak firma büyüklüğü ve bir yabancıya karşı beş Türk çalıştırma ile ilgili koşullar kaldırılabilir de bu onay başvuru temelli verilip çalışma izni çıkarma sürelerini uzatmaktadır. Bu durum, uluslararası mobilitenin yüksek ve çalışma

<sup>5</sup> Seçil Paçacı Elitok, 2013, "Turkish Migration Policy Over the Last Decade: A Gradual Shift Towards Better Management and Good Governance", <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2013/07/Se%C3%A7il-Elitok-Article.pdf>

<sup>6</sup> Resmi Gazete, 2013, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu", <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm>

kontratlarının proje temelli ve kısa süreli olabildiği bilişim gibi sektörlerde yabancı çalışan istihdam edilmesini zorlaştırmaktadır.

## Dünyadan Örnekler

Dünya genelindeki uygulamalara bakıldığında ise gelişmiş ülkelerin girişimcilere, kalifiye göçmenlere ve kendi üniversitelerinden mezun yabancılara geniş iş olanakları sağladığı görülmektedir. Örneğin Kanada, ülkedeki üniversitelerden mezun olan yabancılara mezun olduktan sonra ülkede çalışmaları durumunda kalıcı oturma izni vermektedir. Buna ek olarak yurtdışından çalışma amaçlı göç etmeyi planlayan yabancılara yaş, diploma, dil bilgisi ve iş tecrübesine dayalı olarak hazırlanan bir puanlama sistemi aracılığıyla çalışma vizesi alma hakkı tanımaktadır. Kanada'nın 2013 yılında uygulamaya koyduğu bir diğer vize türü ise yeni girişimci vizesidir. Bu vize türüne göre Kanada'da yerleşik bulunan kuluçka merkezleri, yatırım fonları veya melek yatırımcılar tarafından iş fikri onaylanan ve kendini geçindirebilecek dil becerilerine ve paraya sahip girişimcilere kalıcı oturma izni ve Kanadalı yatırımcılar tarafından en az 75,000 Dolarlık bir yatırım sağlanacaktır. Projenin başarısız olması durumunda dahi girişimci kalıcı oturma iznini korumaktadır.

ABD'nin kalifiye göçmenleri ülkesine çekmek amacıyla yaptığı çalışmalara örnek olarak ise Startup Visa Act (Yeni Girişim Vizesi Kanunu) gösterilebilir. Startup Visa Act, ekonomiye ve istihdama yüksek katkı sağlayan yabancı girişimcilere ABD'de işlerini kurup devam ettirebilmeleri için uzun süreli vize verilmesini sağlayacak olan yasadır. Söz konusu yasa Cumhuriyetçi ve Liberallerin uzlaşmasıyla 30 Ocak 2013'de Senato'dan geçmiştir. Yasa şu anda Temsilciler Meclisinde ilgili komiteler tarafından değerlendirilmektedir. Yasa'yı yatırımcılar, STK'lar ve girişimciler desteklemektedir<sup>7</sup>. Yasa yürürlüğe girdiği takdirde belli kıstasları sağlayan yabancı girişimcilere geçici şartlı çalışma vizesi verilecektir. Eğer yabancı girişimciler iki yıl boyunca gerekli koşulları sağlarsa kalıcı vize almaya hak kazanacaklardır. Startup Visa Act, ABD'nin oldukça tartışmalı geçen göç reformu sürecinde üzerinde bütün önemli aktörlerin uzlaştığı az sayıda yasadandır.

Startup Visa Act uygulamaya konulursa yabancı ülkelerin vatandaşı olan girişimcilere iki yıllık EB-1 veya EB-5 çalışma vizesi verilecektir. İş kurulduktan sonraki ilk iki yılda (1) en az 5 ABD vatandaşına istihdam sağlaması, (2) ABD kaynaklı bir fondan 500 bin Dolarlık yatırım çekmesi (3) ve 500 bin dolar ciroya ulaşması durumunda girişimciye Green Card verilecektir. Girişimcilerin yanı sıra H-1B vizesine sahip olan çalışanların ve Amerikan üniversitelerinin fen, teknoloji, mühendislik, matematik veya bilgisayar bilimlerinden mezun olmuş kişilerin de bu koşulları sağlamaları halinde EB-1 ve EB-5 vizesi almaya hak kazanarak ABD'de kalmaları mümkün olabilecektir.

<sup>7</sup> Startup Visa İnternet Sitesi. < <http://startupvisa.com/> >

Yabancı girişimcileri çekmeye yönelik yasalar sadece gelişmiş ülkelere özgü değildir. Örneğin Şili'de Amerika ve Kanada'ya benzer bir şekilde bir göçmen girişimci programı uygulamaktadır. Start-up Chile programına inovatif iş fikirleri ile başvuran yabancı girişimciler Silikon Vadisinden uzmanlar tarafından değerlendirildikten sonra seçilenlere özel hazırlanan bir program dâhilinde oturma izni ve 40.000 Dolar başlangıç sermayesi verilmekte, yatırımcılarla buluşacağı organizasyonlar düzenlenmekte ve ücretsiz danışmanlık ve destek hizmetleri sağlanmaktadır. Geçtiğimiz sene yaklaşık 2000 başvurunun olduğu programa katılmak için 100 girişimci seçilmiştir.

### **Yenilikçi Bir Ekonominin İhtiyaçlarına Cevap Veren Bir Göç Politikası İçin Öneriler**

Türkiye'nin ekonomisinin niteliksel dönüşümünün önündeki engellerden biri olan nitelikli işgücü açığının kısa vadede kapatılması için mevcut göç politikalarında değişikliğe gidilmesi gerekmektedir. Dünyada gerek Kanada, ABD gibi gelişmiş ülkeler gerek Şili gibi yükselen piyasa ekonomileri kalifiye göçmen ve girişimcileri ülkelerine çekebilmek için yasalar ve programlar tasarlamıştır. Türkiye'nin de göç politikalarının ülkenin ekonomik ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmesi için aşağıdaki değişikliklerin yapılmasında fayda vardır.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının asgari sermaye, ciro veya ihracat büyüklüğü ile 1 yabancıya karşı 5 Türk istihdam etme koşulu belirli sektörlerde çalışacak olanlar için Çalışma Genel Müdürlüğü onayına gerek kalmadan kaldırılmalıdır. Bu sektörler imalat sanayinde Uluslararası Standart Sanayi Sınıflandırması (ISIC) tarafından "ileri teknoloji sanayiler", hizmetler sektöründe ise NACE sınıflandırmasına göre "bilgi-yoğun yüksek teknoloji hizmetleri" olarak geçmektedir. Bu sektörler aşağıda açıklanmıştır.

#### İmalat Sektörleri

- Hava ve uzay araçları
- İlaç ve tıbbi ürünler
- Ofis makineleri ve bilgisayar
- Radyo, televizyon ve iletişim ekipmanları
- Tıbbi, optik ve hassas cihazlar

#### Hizmetler

- Telekomünikasyon ve posta
  - Bilgisayar ve ilgili hizmetler
  - Araştırma ve geliştirme
- Türkiye ekonomisi açısından kritik olan STEM (bilim, teknoloji, mühendislik ve matematik) dallarında dereceye sahip ve yukarıdaki sektörlerde faaliyet gösteren yerli bir firmadan asgari ücretin en az 6,5 katı maaşla iş teklifi almış

yabancılar kalifiye işçi olarak sınıflandırılıp doğrudan çalışma izni alabilmelidir. Bu koşulla ülkeye gelen yabancılar teklif aldıkları firmada 2 sene çalıştıktan sonra aynı sektörde ülke genelinde istedikleri firmada çalışabilmelidir.

- Türkiye'deki üniversitelerden mezun olan yabancı öğrencilerin uzun süreli çalışma ve oturma izni almaları kolaylaştırılmalıdır.
- Yukarıdaki koşullar dâhilinde süreli çalışma izni alan yabancıların kalıcı oturma izni almaları, gerekli asgari ikamet sürelerinin kısaltılması suretiyle kolaylaştırılmalıdır.
- Tamamen kamu kurumu temsilcilerinden oluşan Göç Politikaları Kuruluna özel sektör ve üniversite temsilcileri kalıcı olarak dâhil edilmeli, özellikle bilişim sektörünü temsil eden bir üye bulunmalıdır.
- İnovatif alanlarda Türkiye'de iş kurarak istihdam ve gelir yaratacak olan yabancılara sermaye veya iş teklifi alma şartı aranmadan oturma izni verilmeli, iki senelik bir süre sonunda (1) en az 5 Türk vatandaşına iş sağlayıp, (2) yerli bir yatırımcıdan en az 100 bin Dolarlık yatırım çekip (3) 100 bin Dolar ciroya ulaştıkları takdirde oturma izinleri kalıcı hale getirilmelidir. Bu noktada girişimcilerin iş planlarının yatırımcılar ve girişimcilik uzmanlarından oluşan bir komite tarafından değerlendirilmesi ve seçilen firmalara danışmanlık ve destek sunacak bir organizasyonun oluşturulması gerekmektedir.

Bu tür düzenlemelerin ekonomiye beklenen faydayı sağlaması için göç politikasının dışında kalan unsurlar bulunmaktadır. Bunların arasında bulunan daha olumlu bir iş yapma ortamının oluşturulması, ilgili bürokratik personelin teknik ve lisan kapasitesinin güçlendirilmesi ve kentlerimizin altyapı ve yaşam kalitesinin artırılması gibi başka önemli hususlar da dikkate alınmalıdır.

## Sonuç

Daha önce de vurgulandığı üzere, ülkemizde özellikle bilişim alanında yüksek oranda nitelikli insan kaynağı açığı bulunmaktadır. Bu alandaki açığın giderilmesi için kısa ve uzun vadeli önlemlerin ayrı ayrı düşünülmesinde fayda bulunmaktadır. Uzun vadeli çözüm eğitim politikalarında gerekli reformun yapılmasıdır. Ancak eğitim politikalarındaki değişikliklerin sonuçlarının alınması onlarca seneyi bulabilmektedir. Kısa vadede atılabilecek adımlardan biri yurtdışındaki ilgili becerileri yüksek insan kaynağının Türkiye'ye çekilmesidir. Bu adım, hem ekonomiye hızlı bir şekilde katkı sağlayacak, hem de yerli çalışanlara beceri transferi yoluyla ülkemiz insan kaynağının uzun vadeli niteliksel dönüşümünü destekleyecektir.

## EKLER

Tablo 1. OECD Ülkelerinde 2011 Yılında Üniversitelerin Bilim, Mühendislik, İmalat ve İnşaat Programlarından Mezun Olanların Sayıları ve Toplam Mezun Sayısına Oranı

Ülke	Bilim	Mühendislik, İmalat ve İnşaat	Toplam	Bil.+Müh. / Toplam
Kore	38820	95391	412846	32.5%
Almanya	77028	65804	466645	30.6%
Finlandiya	4117	10157	51380	27.8%
Yunanistan	6642	5511	44870	27.1%
Avusturya	5931	7131	48894	26.7%
İsveç	4826	11331	60945	26.5%
İspanya	25374	46368	284461	25.2%
Meksika	27120	88762	465174	24.9%
Portekiz	6064	15377	87071	24.6%
Büyük Britanya	84051	60080	618694	23.3%
Japonya	30118	125021	668820	23.2%
Çek Cumhuriyeti	9374	13344	99839	22.8%
İsviçre	5275	5892	50188	22.3%
İrlanda	5681	4236	44853	22.1%
İtalya	28081	56208	385510	21.9%
Belçika	4180	8905	61678	21.2%
Kanada	28487	18542	227133	20.7%
Slovak Cum.	5731	9358	73781	20.5%
Yeni Zelanda	6016	3353	46163	20.3%
Danimarka	4417	5393	49247	19.9%
<b>Türkiye</b>	<b>30931</b>	<b>28574</b>	<b>321720</b>	<b>18.5%</b>
Macaristan	3974	6528	57480	18.3%
Avustralya	27765	20702	271050	17.9%
Norveç	3069	3727	40099	16.9%
Polonya	41773	65336	643802	16.6%
ABD	234133	162649	2610313	15.2%
Hollanda	8159	10803	137746	13.8%
<b>OECD</b>	<b>757137</b>	<b>954483</b>	<b>8330402</b>	<b>20.5%</b>

Kaynak: OECD, TEPAV Hesaplamaları



**Tablo 2. OECD Ülkelerinde 2011 Yılında Üniversitelerin Bilgisayar ve Mühendislik Programlarından Mezun Olanların Sayıları ve Toplam Mezun Sayısına Oranı**

Ülke	Bilgisayar	Mühendislik	Bütün Bölümlerin Toplamı	Bilg.+Müh. / Toplam
Kore	13046	71157	412846	20.4%
Finlandiya	1661	7478	51380	17.8%
Meksika	13281	66291	465174	17.1%
İsveç	1605	8395	60945	16.4%
Avusturya	2468	4848	48894	15.0%
Almanya	20225	47352	466645	14.5%
Portekiz	1205	9325	87071	12.1%
Çek Cumhuriyeti	3950	7260	99839	11.2%
Yunanistan	1807	3231	44870	11.2%
İspanya	9076	22438	284461	11.1%
Slovak Cum.	2295	5800	73781	11.0%
Belçika	865	5793	61678	10.8%
Macaristan	1535	4481	57480	10.5%
İsviçre	961	3897	50188	9.7%
Norveç	1168	2596	40099	9.4%
Büyük Britanya	25713	29646	618694	8.9%
İtalya	4291	29995	385510	8.9%
Danimarka	2033	2266	49247	8.7%
Avustralya	12743	10839	271050	8.7%
Polonya	18960	32921	643802	8.1%
Kanada	4407	13300	227133	7.8%
İrlanda	1512	1677	44853	7.1%
Hollanda	4487	5203	137746	7.0%
Yeni Zelanda	1850	1361	46163	7.0%
ABD	64106	107912	2610313	6.6%
<b>Türkiye</b>	<b>3824</b>	<b>15937</b>	<b>321720</b>	<b>6.1%</b>
<b>OECD</b>	<b>219074</b>	<b>521399</b>	<b>8330402</b>	<b>8.9%</b>

Kaynak: OECD, TEPAV Hesaplamaları